



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 września 2016 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w składzie:

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Głuch
Protokolant:		Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 15 września 2016 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny na niekorzyść:

1. (...),
2. (...),

od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 23 listopada 2015 r. sygn. akt: BDF3/4901/15/14 którym Komisja uniewinniła:

1. Pana (...)- pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 15 i 11 ustawy** polegającego na podpisaniu w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za

porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł i odprawy w wysokości 22.500 zł.

2. Pana (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 15 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 3 ustawy**, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań z naruszeniem obowiązujących przepisów poprzez:

- 1) podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490,00 zł,
- 2) podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu Obsługi (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł.

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Główna Komisja Orzekająca

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję

Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów (dalej także: MKO) z dnia 23 listopada 2015 r. Pan (...), w czasie popełnienia czynów (...), na podstawie art. 78 ust 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej „ustawą” został uniewinniony od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 i art. 11 ustawy, polegającego na podpisaniu w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji władz rektorskich” oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia, odszkodowania w wysokości 82. 318,50 zł. i odprawy w wysokości 22.500 zł.

Tym samym orzeczeniem Pan (...), w czasie popełnienia czynów (...), na podstawie art. 78 ust 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust 3 ustawy, został uniewinniony od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, polegającego na zaciągnięciu zobowiązań z naruszeniem obowiązujących przepisów poprzez:

- 1) podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesną Kierowniczką Działu (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490 zł,

- 2) podpisanie w dniu 16 sierpnia 2012 r. porozumienia z ówczesnym Kierownikiem Działu Obsługi (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł.

Powyższe orzeczenie zostało wydane w wyniku uchylecia w dniu 14 maja 2015 r. przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO) orzeczenia MKO z dnia 29 października 2014 r. i przekazania w całości sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji - po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez obrońcę Obwinionego Pana (...) oraz odwołania Pana (...).

Postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych postanowieniem Nr W/18/2013 z dnia 27 grudnia 2013 r. – w odniesieniu do Pana (...), a postanowieniem Nr W/19/2013 z dnia 27 grudnia 2013 r. – w odniesieniu do Pana (...).

Wszczęcie nastąpiło na podstawie zawiadomienia nowego (...) z dnia 28 lutego 2013 r.

W pierwszym rozstrzygnięciu (orzeczenie z dnia 29 października 2014 r.) MKO uznała Obwinionych winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanych im czynów dotyczących podpisanych porozumień odnoszących się do przyznanych określonym pracownikom odszkodowań i odpraw i w przypadku Pana (...) – odstąpiła od wymierzenia kary, natomiast Pana (...) ukarała upomnieniem. MKO jako podstawę materialną naruszenia wskazała art. 8 i art. 100 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, a w odniesieniu czynu przypisanego Panu (...) – dodatkowo art. 8 ust. 1 z zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90 poz. 844). Tym samym orzeczeniem MKO uniewinniła Obwinionego (...) od zarzutu podpisania w dniu 2 lipca 2012 r. aneksu do umowy o pracę ówczesnego (...), zwiększającego wynagrodzenie zasadnicze z kwoty 5.590 zł do kwoty 13.900 zł oraz podpisania w dniu 2 kwietnia 2012 r. aneksu do umowy o pracę ówczesnej (...), zwiększającego wynagrodzenie zasadnicze z kwoty 4.810 zł do kwoty 10.000 zł.

GKO, w swoim orzeczeniu z 14 maja 2015 r., m.in. potwierdziła zarzuty odnoszące się do orzeczenia MKO z 29 października 2014 r. zawarte w odwołaniach wskazujące, że organ

pierwszej instancji nie dokonał należytej oceny czynów przypisanych Obwinionym, a zwłaszcza wyjaśnienia naruszonych przepisów prawa. Zastosowane ogólne zwroty takie jak „sprzeczne z prawem”, czy „rażąco naruszające prawo” powodują brak możliwości odniesienia się Obwinionych do istoty przypisanych im naruszeń dyscypliny finansów publicznych, przez co ograniczone zostaje ich prawo do obrony. Zważyła, że w zakresie czynu z art. 11 ustawy MKO nie wskazała, jakie przepisy prawa zostały naruszone, gdyż wymienione przez Komisję Orzekającą I instancji jako naruszone przepisy prawa pracy (art. 8 i 100 § 2 pkt 4 i przepisy ustawy o zwolnieniach grupowych) odnoszą się do zaciągnięcia zobowiązań, a nie dokonywania wydatków. MKO nie starała się wyjaśnić jak interpretuje ww. przepisy Kodeksu pracy i w jaki sposób to naruszenie nastąpiło. GKO zaznaczyła także, że w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że regulacje Kodeksu pracy stanowią pewne minimum gwarancji pracowniczych. Przyjęcie więc przez pracodawcę większych uprawnień pracownikowi niż te, które wynikają z Kodeksu pracy, nie może być uznane za naruszenie tego Kodeksu. Jednakże w przypadku pracodawcy, który dysponuje środkami publicznymi (jak w niniejszej sprawie) jego działania są ograniczone normami, które odnoszą się do zasad dysponowania tymi środkami i do tych przepisów należałoby się również odwołać. GKO wskazała także, że MKO w swoim uzasadnieniu nie wyjaśniła wątpliwości, dlaczego w przypadku porozumień podpisanych przez Pana (...) konsekwentnie nie uznała, że dokonane wypłaty odszkodowań stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy, mimo iż w opisie czynu element wypłat odszkodowań się pojawił. Stąd decyzja GKO o uchyleniu orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Rozpatrująca ponownie sprawę (na rozprawie w dniu 7 października i 23 listopada 2015 r.) MKO „postanowiła o zmianie kwalifikacji naruszonego przepisu prawa” dotyczącego czynów przypisanych obu Obwinionym, wskazując naruszenie art. 300 Kodeksu pracy w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego i w zw. z art. 44 ustawy o finansach publicznych (w zasadzie Przewodniczący Składu Orzekającego MKO poinformował o takiej możliwości na rozprawie w dniu 7 października 2015r.). Komisja w uzasadnieniu podkreśliła, że normy zawarte w tych przepisach, wskazują, że strony mają pewną dowolność w zawieraniu stosunków prawnych, w tym łączących pracodawcę i pracownika. Jednakże w przypadku jednostek sektora finansów publicznych zasada ta doznaje swoistego ograniczenia wynikającego z art. 44 ustawy o finansach publicznych, który określa sposób dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, czy też w sposób celowy i oszczędny. MKO także podniosła, że zarzucony obu Obwinionym czyn z art. 15 ustawy,

dotyczy naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast w odniesieniu do Pana (...) zarzut dotyczy dodatkowo czynu z art. 11 ustawy wskazującego, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W ocenie MKO, Obwinieni mieli prawo zaciągnąć zobowiązania, wynikające z porozumień o rozwiązaniu stosunku pracy ze wskazanymi pracownikami. Powstałe na gruncie tych porozumień wątpliwości co do wypłaty odszkodowań „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a w przypadku porozumienia zawartego w imieniu pracodawcy przez Obwinionego (...) – dodatkowo odnośnie odprawy na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników „nie zostały rozstrzygnięte w toku postępowania na korzyść Rzecznika” (cyt. z uzasadnienia orzeczenia MKO). Komisja dalej podkreśliła, że wszystkie porozumienia zostały parafowane przez radcę prawnego – co w ocenie Obwinionych może budzić uzasadnione przypuszczenie, że porozumienia są zgodne z prawem. Przedstawione przez zawiadamiającego – nowego (...) – dodatkowe opinie prawne przygotowane przez osoby posiadające stopnie i tytuły naukowe w zakresie nauk prawnych zawierają jedynie stanowisko tych osób i nie przesądzają o tym, czy zawarcie przedmiotowych porozumień było zgodne z przepisami prawa pracy. Organem, który mógłby o tym orzec jest sąd pracy, do którego, ze stosownym roszczeniem, zawiadamiający powinien w pierwszej kolejności wystąpić. MKO podkreśliła także, że Rzecznik nie przedstawiła prawidłowego wzorca postępowania Obwinionych w przedmiotowej sprawie, co uniemożliwia przypisanie im winy, a czyn który nie wypełnia wszystkich ustawowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest „w opinii prawa czynem legalnym”, jak zaznaczyła w konkluzji Komisja. Uznając, że nie ma możliwości przepisania Obwinionym winy MKO uniewinniła ich od zarzucanych czynów.

Odwołanie od orzeczenia MKO z dnia 23 listopada 2015 r. złożyła, na niekorzyść Obwinionych, Zasępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych. Wniosła „o uchylenie ww. orzeczenia w całości i uznanie Pana (...) i Pana (...) winnymi zarzucanych im czynów”, zarzucając orzeczeniu:

- obrazę przepisów prawa procesowego, tj. art. 89 ust. 1 i 3 ustawy, poprzez nierozpatrzenie w stopniu wyczerpującym i wszechstronnym materiału dowodowego, w tym opinii prawnych złożonych przez zawiadamiającego (stanowiących istotny element merytoryczny zgromadzonego materiału dowodowego) oraz oparciu orzeczenia m. in. na wyjaśnieniach jednego z Obwinionych składanych na rzecz drugiego z Obwinionych, podczas gdy nie występował w charakterze świadka;
- obrazę przepisów prawa procesowego, tj. art.137 ust. 2 pkt 1- 3 ustawy, poprzez brak w uzasadnieniu wyjaśnienia, dlaczego MKO nie uznała argumentów i dowodów winy przedstawionych przez Zastępcę Rzecznika we wniosku o ukaranie a także w trakcie rozprawy w dniu 23 listopada 2015 r., w tym wskazanego przez Rzecznika wzorca postępowania;
- obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez brak odrębnego odniesienia do winy każdego z Obwinionych, mimo, iż czyny ich nie były tożsame, a w czasie ich popełnienia wykonywali różne obowiązki; MKO oceniając winę wyraziła jedynie ogólne wątpliwości, stwierdzając, że czyn nie wypełnia wszystkich znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 353¹ Kodeksu cywilnego i art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, poprzez brak w rozstrzygnięciu odniesienia do zarzucanego Obwinionym sprzeciwieniu się naturze stosunku prawnego i zasadom współżycia społecznego oraz racjonalności poniesionych wydatków publicznych, a skupieniu się jedynie na legalności w kontekście Kodeksu pracy.

GKO, po rozpatrzeniu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie i po wysłuchaniu stanowiska Stron postępowania, doszła do wniosku, że należy uznać za zasadne niektóre zarzuty przedstawione przez odwołującego się Zastępcę Rzecznika odnośnie do orzeczenia MKO z dnia 23 listopada 2015 r. Ponadto GKO dostrzegła także inne wady orzeczenia, które łącznie powodują, że nie może się ono ostać w obrocie prawnym. Dopiero więc po usunięciu tych wad możliwe będzie ponowne zbadanie odpowiedzialności Obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ich zawinienia. Zatem konieczne jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez MKO.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie ma zastosowanie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu po nowelizacji dokonanej na mocy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, precyzującej zasady odpowiedzialności z art. 11 i art. 15. Nie ma wątpliwości, zwłaszcza po tej nowelizacji, że przepisy te przewidują karalność nie tylko za zaciągnięcie zobowiązania i dokonanie wydatku bez upoważnienia (lub z przekroczeniem upoważnienia) wynikającego z ustawy budżetowej lub planu finansowego, ale także, co wyraźnie zaznaczono - z naruszeniem przepisów dotyczących: dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków i zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. W dacie popełnienia zarzucanych czynów i w czasie rozstrzygania obowiązuje taki sam stan prawny, wynikający ze wspomnianej nowelizacji. Również wskazywane jako naruszone przepisy prawa materialnego (źródłowego) nie zmieniały się w okresie od popełnienia czynów do czasu orzekania przed GKO.

GKO potwierdziła ustalony w toku dotychczasowego postępowania stan faktyczny sprawy, poparty zgromadzonym materiałem dowodowym, który nie budzi wątpliwości. Wynika z niego, że:

- podpisane zostało w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Obwinionego (...) porozumienie z ówczesnym (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron”, przyznającego odszkodowanie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, a także odprawy pieniężnej w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wyłącznie z przyczyny „zmian w funkcjonowaniu uczelni będących wynikiem upływu kadencji” oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 82.318,50 zł i odprawy w wysokości 22.500 zł;
- podpisane zostało w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Obwinionego (...) porozumienie z ówczesną Kierowniczką Działu Kadr (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu

wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 7.490 zł;

- podpisane zostało w dniu 16 sierpnia 2012 r. przez Obwinionego Pana (...) porozumienie z ówczesnym Kierownikiem Działu Obsługi Studentów (...) o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. umowy o pracę „za porozumieniem stron” przyznającego odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia „w związku z brakiem okresu wypowiedzenia”, oraz wypłacenie w dniu 31 sierpnia 2012 r. w wykonaniu ww. porozumienia odszkodowania w wysokości 6.741,67 zł.

GKO podkreśla, że aby przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy przedstawić i uzasadnić podstawy prawne, wskazać i uzasadnić winę oraz wskazać wzorzec postępowania. To wszystko powinno być poparte zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym. Konieczne jest także wyjaśnienie, dlaczego nie uwzględniono dowodów przeciwnych, gdy takie były zgłaszane. Podobną analizę (oczywiście we właściwym zakresie, w przeciwnym kierunku) należy przeprowadzić w przypadku, kiedy komisja rozstrzyga o nieprzypisaniu Obwinionemu odpowiedzialność za zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

MKO w swoim orzeczeniu z dnia 23 listopada 2015 r. uniewinniła Obwinionych od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych do czego jest oczywiście uprawniona. Musi jednak prawidłowo, logicznie i rzeczowo to uzasadnić, tak aby umożliwić organowi orzekającemu drugiej instancji, w przypadku odwołania, odnieść się do toku rozumowania komisji w kontekście stawianych zarzutów odwoławczych. W tym przejawia się zasada kontroli instancyjnej. Kontrola taka jest możliwa jedynie w przypadku, kiedy orzeczenie jest właściwe a jego uzasadnienie spełnia wszystkie wymogi wynikające z ustawy (art. 135 i 137). Niestety jednak, w ocenie GKO, orzeczenie MKO z dnia 23 listopada 2015 r. i jego uzasadnienie takich wymagań nie spełnia.

MKO w sposób nad wyraz ogólny odniosła się do opinii prawnych złożonych przez zawiadamiającego, wskazując, że są to jedynie opinie osób je przedstawiających. Nie odniesiono się jednakże merytorycznie do tych opinii, tj. nie wskazano, dlaczego nie zasługują one na uwzględnienie; dlaczego zawarte w nich tezy nie są trafne. Opinie te stanowią de facto dowód przeciwny w sprawie do „opinii” radcy prawnego (...), który parafował porozumienia o rozwiązaniu stosunku pracy, uznając legalność tej czynności prawnej. Na rozprawie przed GKO obrońca Obwinionego (...) dowodził, że opinie

przekazane przez zawiadamiającego zostały przygotowane w oderwaniu od całokształtu sprawy, gdyż opiniujący nie dysponowali wiedzą na ten temat. GKO zauważa, że opinia może dotyczyć określonego zagadnienia prawnego (interpretacja konkretnych przepisów prawa) i w tym kontekście może być przydatna do oceny sprawy w jej faktycznej złożoności. Ponadto, co należy pokreślić, opinie zostały włączone do materiału dowodowego, a tym samym należało się do nich merytorycznie odnieść. Zdaniem GKO stanowisko, że są to jedynie opinie osób je przedstawiających jest niewystarczające. Skoro uznano, że działania Obwinionych w tym zakresie były zgodne z przepisami, co ich zdaniem potwierdzała opinia radcy prawnego (...) (parafa na dokumencie), to należało to uargumentować.

MKO nie odniosła się także do przedstawianego przez Zastępcę Rzecznika wzorca postępowania. Oskarżyciel w toku postępowania wskazywał jak należało postąpić, aby nie doszło do naruszenia prawa i Komisja tego nie kwestionowała, stąd niezrozumiały zapis w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że Zastępca Rzecznika nie przedstawiał owego wzorca. Zastępca Rzecznika była obecna na rozprawie przed MKO, stąd też jeśli były wątpliwości w tym zakresie należało się zwrócić o doprecyzowanie przedstawienia wzorca postępowania, który pozwoliłby na uniknięcie naruszenia, a następnie się do niego odnieść.

MKO nie rozpatrywała także braku zawinienia każdego z Obwinionych z osobna, co stanowi istotne uchybienie uzasadnienia orzeczenia, w szczególności, że okoliczności mające wpływ na ocenę zawinienia winno się odnosić do konkretnej osoby, biorąc pod uwagę zasadę indywidualizacji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

MKO w trakcie drugiej rozprawy „postanowiła o zmianie kwalifikacji naruszonego przepisu prawa”, wskazując jako naruszone przepisy prawa materialnego (źródłowego): art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy oraz w zw. z art. 44 ustawy o finansach publicznych. Zmiany tej jednak MKO nie uzasadniła i ostatecznie nie odniosła się do tych przepisów w kontekście zarzucanych Obwinionym czynów. Dziwi to tym bardziej, że już raz GKO w uzasadnieniu swojego orzeczenia z 14 maja 2015 r. wskazywała, że MKO powinna wyjaśnić jak interpretuje przepisy Kodeksu pracy, wskazane jako naruszenie (wówczas art. 8 i art. 100 § 2 pkt 4) i w jaki sposób to naruszenie nastąpiło. Zgodnie z orzecznictwem GKO nie wystarczy jedynie przytoczyć

naruszone przepisy prawa, ale należy wyjaśnić przyjęty sposób ich interpretacji i zastosowania w konkretnej sprawie. Należy także odnieść się do argumentów stron, tak aby zostały przekonane, że ich argumenty zostały wzięte pod uwagę i należycie rozważone. Zastępca Rzecznika w swoim odwołaniu wskazała na brak rozstrzygnięcia w odniesieniu do zarzucanego Obwinionym sprzeciwianiu się naturze stosunku prawnego i zasadom współzycia społecznego oraz racjonalności poniesionych wydatków publicznych. Zauważyć przy tym należy, że Zastępca Rzecznika zarzucając Komisji I instancji brak w uzasadnieniu rozstrzygnięć w tych sprawach, nie przedstawiła jednak, co słusznie podkreślił obrońca Obwinionego (...), swojego stanowiska w tym zakresie, tj. na czym miałyby polegać sprzeciwianie się naturze stosunku prawnego, jaka zasada współzycia społecznego została naruszona i w jaki sposób. Także powoływanie się przez MKO na art. 44 ustawy o finansach publicznych bez wskazywania konkretnej jednostki redakcyjnej (ustępu, punktu) tego przepisu jest nie do zaakceptowania. Brak więc w uzasadnieniu orzeczenia rozważań na powyższe kwestie powoduje, że orzeczenie to wymyka się spod instancyjnej kontroli. GKO zwraca także uwagę na inną okoliczność. Obwinionym zarzucono naruszenie art. 15 ustawy, odnoszącego się do nieuprawnionego zaciągnięcia przez jednostkę sektora finansów publicznych zobowiązań. Pomimo tego poza wskazaniem określonych przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu pracy (nie odnoszących się wprost do kwestii zaciągania zobowiązań), jako podstawę naruszonych przepisów prawa materialnego wskazano również art. 44 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten odnosi się jednakże do zasad dokonywania wydatków, natomiast do zaciągania zobowiązań odnosi się art. 46 tej ustawy. MKO nie wyjaśniła dlaczego przyjęła taką kwalifikację prawną.

Skład Orzekający GKO rozpoznający obecnie sprawę podziela co do zasady zaprezentowane w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 15 maja 2015 r. stanowisko GKO, że w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że regulacje Kodeksu pracy stanowiąc mają pewne minimum gwarancji pracowniczych, a tym samym przyznanie przez pracodawcę większych uprawnień pracownikowi niż te, które wynikają z Kodeksu pracy, nie może być uznane za naruszenie przepisów tego Kodeksu. Jednakże, zgodnie z art. 8 Kodeksu pracy, nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współzycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. W szczególności pracodawca powinien działać z poszanowaniem

zasady równego traktowania w zatrudnieniu, o której mowa w dziale pierwszym, rozdziale IIa Kodeksu pracy. W myśl art. 18^{3a} Kodeksu pracy pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia (...). Przepis ten zawiera wprawdzie wskazanie okoliczności, które nie mogą być przesłanką dyskryminacji, ale jest to tylko przykładowe wyliczenie tych okoliczności, ponieważ zostało poprzedzone sformułowaniem „w szczególności”. Zgodnie z § 1 art. 18^{3c} Kodeksu pracy, pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Wynagrodzenie, o którym mowa w § 1, obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna (§ 2 ww. artykułu). Natomiast § 3 stanowi, że pracami o jednakowej wartości są prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych, potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku.

Należy nadmienić, że na konieczność badania poszanowania zasady równego traktowania w zatrudnieniu, choć w innym stanie faktycznym, zwracała już uwagę GKO w orzeczeniu z dnia 12 lutego 2015 r. (sygn. BDF1/4900/104/107/RN-28/14).

Na rozprawie przed GKO, obrońca Obwinionego (...)wskazał, że do naruszenia omawianej zasady nie doszło, natomiast Zastępca Głównego Rzecznika miał zadanie przeciwne.

Osoby zaciągające zobowiązania, dokonujące wydatków, nie mogą wskazywać – jako podstawy tych działań przepisów Kodeksu pracy, jeżeli byłoby to niezgodne z wyżej wskazaną zasadą. Tymczasem na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego należy zakładać, że ówczesny Kanclerz – na podstawie zawartego porozumienia – otrzymał o wiele korzystniejsze „odszkodowanie” (równowartość trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia) i „odprawę” (równowartość dwukrotnego miesięcznego wynagrodzenia). Kierowniczka Działu Kadr oraz Kierownik Działu Obsługi (...), pełniący funkcje w tamtym czasie i zawierający także porozumienia o rozwiązaniu umowy o pracę „za porozumieniem stron” otrzymali „tylko” „odszkodowanie” w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Na uwagę zasługuje także argumentacja Obwinionego (...), który podnosił, że skoro miał przestać pełnić funkcję (...), miał prawo

do „godnego” zaprzestania pełnienia tej funkcji. Pamiętać przy tym należy, że Obwiniony (...), ówczesny (...), nadal jest zatrudniony w (...), na innym stanowisku (z porozumienia wynikało, że rozwiązanie stosunku pracy następuje z dniem 31 sierpnia, a na nowym stanowisku, u tego samego pracodawcy, jest zatrudniony od 1 września). Zatem można w jego przypadku mówić o zaprzestaniu pełnienia funkcji (...), ale niekoniecznie o rozwiązaniu stosunku pracy. Dlatego „odszkodowanie”, „odprawa” czy też umożliwienie poszukiwania pracy w czasie, w którym powinien świadczyć pracę, budzą szczególne wątpliwości. Dla, choćby częściowego, zaakceptowania takich uprawnień niezbędne byłoby wskazanie podstawy ich przyznania.

W ocenie Obwinionego (...) ww. kierownicy działów mogli otrzymać wyższe świadczenia, ale nie żądali więcej a on nie miał obowiązku proponować im większych odszkodowań (wskazywał, że był „skąpy”). Uwzględniając dodatkowo, że Obwiniony ten podkreślał fachowość swoich podwładnych, ale także to, że doprowadził do znacznego ograniczenia zatrudnienia w administracji (...), w celu ograniczenia kosztów, w kontekście równego traktowania pracowników niezbędne jest ustalenie czy zwalniani pracownicy mogli liczyć na takie traktowanie jak ówczesny (...)i ww. kierownicy działów: zawarcie porozumienia, odszkodowanie, odprawa, zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy przy jednoczesnej wypłacie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W świetle powyższego może nasunąć się wniosek, że oszczędności były przez Obwinionego (...) uznawane za właściwe, ale jeżeli nie dotyczyły jego osoby.

Dla oceny całokształtu zachowań Obwinionego (...) trzeba uwzględnić, że wynagrodzenie, które stały się podstawą do ustalania wysokości „odszkodowania”, „odprawy” dla (...), a także (...)zostały na półtora miesiąca przed zawarciem kwestionowanego porozumienia drastycznie podniesione, także w drodze porozumienia. W świetle podkreślonej potrzeby wprowadzania oszczędności budzi to dodatkowy sprzeciw, ale w odniesieniu do tego czynu orzeczenie nie może być już wzruszone. Ponadto trzeba mieć na względzie, że zmiana rektora nie może być traktowana jako okoliczność nadzwyczajna. Nowy (...) ma oczywiście prawo do określonego doboru współpracowników, ale nie może tego robić wbrew prawu. Miałby też obowiązek wypłaty ewentualnych, należnych odszkodowań i odpraw. Dlatego nie zasługuje na aprobatę twierdzenie, że dotychczasowy (...)powinien podejmować kroki aby uchronić pracowników przed, w zasadzie niezidentyfikowanymi, działaniami nowych władz (...).

Przede wszystkim jednak może się okazać, że - wbrew temu co twierdzą Obwinieni - przepisy Kodeksu Pracy nie mogły być podstawą zawarcia kwestionowanych porozumień i dokonania na ich podstawie wydatków (naruszenie zasady równego traktowania). Podobnie zresztą jak przepisy ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników w odniesieniu do porozumienia zawartego z ówczesnym (...). Przepisy te mają przecież zastosowanie w ściśle określonych sytuacjach, które nie wystąpiły w rozpoznawanej sprawie.

Pamiętać przy tym należy, że w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych obowiązuje zasada, w myśl której dozwolone jest to, na co prawo wprost pozwala (porównaj art. 7 Konstytucji). Inaczej niż w stosunku do podmiotów prawa prywatnego, które mogą generalnie podejmować działania niezakazane przez ustawodawcę. W kontekście rozpoznawanej sprawy ma to takie znaczenie, że o ile prywatnemu pracodawcy nikt nie zarzuciłby nieprawidłowości, jeżeli swoim pracownikom zapewniłby świadczenia wyższe niż wynikające z Kodeksu pracy, przy zachowaniu jednakże zasady równego traktowania, to pracodawca publiczny, jednostka sektora finansów publicznych dysponująca środkami publicznymi, musi mieć jednoznaczne podstawy prawne zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Reasumując, z powyższych powodów stało się konieczne uchylene orzeczenia MKO z dnia 23 listopada 2015 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Komisji I instancji, w celu poprawienia wskazanych wyżej wad orzeczenia i uzasadnienia oraz przeprowadzenia analizy zaciągniętych, niestandardowych zobowiązań i wypłat należności pracowniczych (odszkodowań, odpraw). z punktu widzenia wyrażonej w Kodeksie pracy zasady równego traktowania w zatrudnieniu. W przypadku, gdy analiza potwierdzi, że doszło do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, to konieczne będzie jednoznaczne dokonanie kwalifikacji prawnej, ewentualnie z zachowaniem trybu, o którym mowa w art. 131 ustawy. Pamiętać przy tym należy, że - biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 11 i 15 ustawy oraz zakres zarzucanych Obwinionym nieprawidłowości niewystarczające byłoby odniesienie się wyłącznie do ogólnych przepisów ustawy o finansach publicznych traktujących o dokonywaniu wydatków, czy ewentualnie zaciąganiu zobowiązań (art. 44 i 46).

Po uwzględnieniu powyższego należy ponownie rozpatrzyć odpowiedzialność i zawinienie Obwinionych. Nie można przy tym wykluczyć, że konieczne będzie ponowne rozważenie potrzeby przeprowadzenia oddalonych wcześniej wniosków dowodowych, jeżeli okaże się, że nieaktualne stanie się twierdzenie, że okoliczność, objęta takimi wnioskami została wcześniej uznana za udowodnioną zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy. MKO uwzględni także uwagi GKO zawarte w orzeczeniu z dnia 14 maja 2015 r., dotyczące ewentualnego zakwalifikowania czynów zarzucanych Panu (...) jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych wypełniającego znamiona określone w art. 11 ustawy. Pojawił się bowiem w opisie czynów dotyczących porozumień podpisanych przez Obwinionego (...) element dokonania wypłaty odszkodowań. Na potrzebę wyjaśnienia tej kwestii GKO zwracała uwagę także w orzeczeniu z dnia 14 maja 2015 r.

GKO przypomina, że jeśli przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez MKO, organ ten doszedłby do wniosku, że Obwinieni ponoszą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i można im przypisać winę, to powinna ona dodatkowo uwzględnić zakaz „reformationis in peius”, tj. zakaz wydawania orzeczenia surowszego niż to, które było już w trakcie postępowania raz wydane. A to oznacza, że nowe orzeczenie nie może być surowsze, niż uchylone orzeczenie MKO z dnia 29 października 2014 r., które nie było zaskarżone na niekorzyść Obwinionych.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła, jak w sentencji.